

Małgorzata Borkowska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA W WOJEWÓDZTWIE OPOLSKIM

LOCAL ACTION GROUPS (LAGS) IN OPOLSKIE VOIVODESHIP

Słowa kluczowe: lokalne grupy działania, lokalne strategie rozwoju, województwo opolskie

Key words: local action groups, local development strategies, Opolskie voivodeship

Abstrakt. Celem badań była ocena lokalnych grup działania (LGD) funkcjonujących na terenie województwa opolskiego. Szczególną uwagę zwrócono na budżety LGD oraz na strukturę wydatków w ramach działania 413 „Wdrażanie Lokalnych Stref Działania”. LGD to partnerstwa osób reprezentujących lokalną społeczność na rzecz, której pracują. W ich skład wchodzi także przedstawiciele samorządów gminnych i powiatowych, przedsiębiorcy oraz lokalne organizacje pozarządowe. Ich nadrzędnym celem jest wspólne opracowanie lokalnej strategii rozwoju (LSR) dla obszaru działania LGD oraz wydatkowanie dotacji przyznanej na realizację przedsięwzięć zapisanych w LSR. Na terenie województwa opolskiego funkcjonuje 12 LGD, które zasięgiem realizacji LSR obejmują 90% powierzchni województwa. Na obszarach tych mieszka 669 984 osób, co oznacza, że średnio obszar działania jednego partnerstwa zamieszkuje 55 832 osób. Łączna pula środków dostępnych dla LGD wynosi 99 157 632,00 zł.

Wstęp

Jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój obszarów wiejskich jest aktywność społeczności lokalnej. Naukowcy uznają, że termin społeczności lokalnej obejmuje trzy składowe: wspólne terytorium, relacje społeczne oraz silną więź występującą między członkami lokalnej wspólnoty [Hillery 1952].

Akcesja Polski z Unią Europejską sprawiła, że na polską wieś zaczął płynąć strumień środków dostępnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR). Oprócz dopłat obszarowych, producenci rolni mogli korzystać również ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w dwóch perspektywach finansowych 2004-2006 oraz obecnej 2007-2013. Działania pierwszych trzech osi ukierunkowane były bezpośrednio na gospodarstwa:

- I – „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”,
- II – „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”,
- III – „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”,
- IV – „Leader” miała na celu rozwój obszarów wiejskich w ujęciu społecznym, tak by środki dostępne w ramach omawianej inicjatywy służyły całej wspólnotie zamieszkującej obszar wsi, a nie pojedynczemu rolnikowi, czy gospodarstwu.

W celu realizacji inicjatywy Leader (*Liason Entree Actions de Development de l'Economic Rurale*), która polega na włączeniu lokalnych społeczności w proces podejmowania decyzji dotyczących ich najbliższego otoczenia, tworzy się lokalne grupy działania (LGD), będące trójsektorowymi partnerstwami, obejmującymi sektor społeczny, gospodarczy oraz publiczny. Główne cechy podejścia Leader to: podejście terytorialne, partnerstwo, podejście zintegrowane oddolne, innowacyjność, a także budowa sieci i współpraca między LGD [Kołomyjska 2007].

W celu pełnej realizacji celów stawianych inicjatywie Leader, czyli osiągnięcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz zapewnienia stabilności zatrudnienia mieszkańcom tych terenów, a tym samym zabezpieczenia odpowiedniego poziomu ich życia [Dmitruk 2007], należy wykorzystać pozytywny kapitał społeczny tkwiący w mieszkańcach omawianych terenów. Kapitał ten jest czynnikiem kreującym procesy aktywizacji tych osób oraz czynnikiem stymulującym budowanie kapitału społecznego wsi. Narzędziem dającym szansę na odpowiednie wypełnienie misji Leader jest tworzenie wspomnianych LGD [Borkowska 2010].

W tym celu należy poszukiwać liderów, którzy na obszarach wiejskich pełniliby rolę mentorów, inspiratorów oraz animatorów życia społeczno-gospodarczego [Smykowski 1996], a w przyszłości stabiliby się elitą, która w swoich środowiskach będzie realizować trudne, ale konieczne procesy przemian społeczno-gospodarczych [Potok, Futymski 1996].

W związku z tym, iż badania Głównego Urzędu Statystycznego potwierdzają, że ponad połowa obywateli Polsce (58%) przynajmniej jednokrotnie w sposób nieprzymuszony i nieodpłatny pracowała na rzecz swojej społeczności i najbliższego otoczenia [Adamowicz, Dresler 2006], pojawia się szansa na zmianę wizerunku i wyglądu polskiej wsi przez wspólnie zaangażowanie jej mieszkańców.

Należy mieć świadomość, że powołanie LGD oraz opracowanie przez te podmioty lokalnych strategii rozwoju samo w sobie nie przyczyni się do rozwoju obszarów wiejskich i poprawy jakości życia na tych terenach bądź poprawa ta będzie niewielka. Ważne jest w tym przypadku tworzenie odpowiednich narzędzi i instrumentów, które w rękach lokalnych liderów i całych społeczności zaangażowanych w budowę LSR zostaną w odpowiedni sposób wykorzystane. W głównej mierze chodzi o dostępność środków finansowych, które pozwolą na realizację przedsięwzięć zapisanych w LSR.

Podejście LEADER zostało osadzone w polskim systemie wsparcia obszarów wiejskich jako oś PROW na lata 2007-2013. Łączny budżet dla trzech działań LEADER i obejmuje: „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (413), „Wdrażanie projektów współpracy”, „Funkcjonowania LGD” wynosi w Polsce 3 039 253 970,99 zł [Szczyński 2009]. Warto wiedzieć, że w ramach „Wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju” (413) realizuje się operacje osi III. PROW 2007-2013 („Poprawa życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”), odpowiadające warunkom przyznania pomocy dla działania: „Odnowa i rozwój wsi”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Dodatkowo realizowane są tzw. małe projekty, tj. operacje wykraczające poza zakres wymienionych wyżej działań, lecz zgodne z celami głównymi osi III.

Pula środków dostępnych dla poszczególnych partnerstw rozumianych jako LGD uwarunkowane jest od liczby mieszkańców zameldowanych na stałe na obszarze wdrażania LSR.

W przypadku działania 413. „Wdrażanie LSD” limit dostępnych środków oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze wdrażania lokalnej strategii rozwoju przez kwotę 116 zł, dla działania 421. „Wdrażanie projektów współpracy” jest to kwota 3 zł, a dla „Funkcjonowania LGD” (431.) kwota ta wynosi 29 zł. Łączny budżet LEADER oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze wdrażania LSR przez 148 zł. Budżety LGD obliczane są na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze LGD w momencie tworzenia LSR.

LGD funkcjonują, wykorzystując następujące akty prawne:

- Ustawę *Prawo o Stowarzyszeniach* (Dz.U.2001.79.855, z późn. zm.),
- Ustawę *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* z dnia 7 marca 2007 roku (Dz.U. Nr 64, poz. 427) oraz rozporządzenia wykonawcze dla tej ustawy,
- przepisy PROW 2007-2013,
- statuty LGD,
- wewnętrzne regulaminy funkcjonowania przyjęte przez walne zebrania członków LGD.

Nadzór nad funkcjonowaniem LGD sprawują z urzędu marszałkowie województw właściwych dla miejsca działania LGD.

Celem badań była ocena LGD funkcjonujących na terenie województwa opolskiego. Szczególną uwagę zwrócono na budżety LGD oraz na strukturę wydatków w ramach działania 413 „Wdrażanie LSR”.

Material i metodyka badań

Materiały do badań w głównej mierze pochodziły ze źródeł wtórnych [Kędzior 2005], którymi były dane zawarte w LSR 12 LGD, funkcjonujących na terenie województwa opolskiego. Ponadto, wykorzystano dane udostępniane przez Krajową Sieć Obszarów Wiejskich, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Główny Urząd Statystyczny oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W opracowaniu materiałów posłużono się metodą analizy ekonomicznej poziomej i porównawczej [Kopce 1983]. Metoda ta pozwala dokonać charakterystyki poszczególnych wielkości charakteryzujących opolskie partnerstwa w latach 2007-2013.

Do badań w sposób celowy wybrano 12 lokalnych grup działania, funkcjonujących na terenie województwa opolskiego.

Wyniki badań

Na terenie województwa opolskiego funkcjonuje 12 LGD, które zasięgiem obejmują 8475 km², co stanowi 90% powierzchni całego województwa. Jak wynika z wyliczeń przeprowadzonych na podstawie LSR, obszary te zamieszkuje 677 648 osób, co oznacza, że średnio na terenie jednej LGD żyje 56 471 mieszkańców. Łączny budżet analizowanych partnerstw wynosi 100 291 835,84 zł (tab. 1).

Analizując dane w tabeli 1, stwierdzono, że największym, a zatem najbardziej rozwojowym budżetem dysponuje LGD „Kraina Św. Anny” (16 444 700,00 zł) oraz „Euro-Country” (13 936 266,00 zł), a także

Tabela 1. Budżety LGD zlokalizowanych w woj. opolskim
Table 1. The Local Action Group budgets in the Opolskie voivodeship

LGD/LAG	Budżety działań osi LEADER (IV oś PROW 2007-2013)/ Budgets of Leader's axis (IV axis PROW 2007-2013) [zł/PLN]					ranking/ rank
	413. „Wdrażanie LSR”/ „Implementation of LDS”	421. „Wdrażanie projektów współpracy”/ „Implementation of co-operation projects”	431. „Funkcjono- wanie LGD/ ”Functioning of LAG”	razem/ total	%	
Wspólne źródła	3 213 931,00	83 481,00	772 692,00	4 070 104,00	3,8	11
Partnerstwo Borów Niemodlińskich	7 654 027,95	197 949,00	1 913 506,89	9 765 483,84	9,2	6
Dolina Stobrawy	3 998 288,00	103 404,00	999 572,00	5 101 264,00	4,8	9
Kraina Dinozaurów	8 193 776,00	211 908,00	2 048 444,00	10 454 128,00	9,9	4
Brzeska Wieś Historyczna	2 985 724,00	77 217,00	746 431,00	3 809 372,00	3,6	12
Złota Ziemia	3 947 248,00	102 084,00	986 812,00	5 036 144,00	4,7	10
Nyskie Księstwo Jeziór i Gór	7 759 936,00	200 688,00	1 939 984,00	9 900 608,00	9,3	5
Płaskowyż Dobrej Ziemi	5 866 468,00	151 719,00	1 466 617,00	7 484 804,00	7,1	8
Kraina Św. Anny	12 889 700,00	332 500,00	3 222 500,00	16 444 700,00	15,5	1
Stobrawski Szlak Zielony	8 325 900,00	215 325,00	2 081 475,00	10 622 700,00	10,0	3
Euro-Country	12 169 386,00	165 645,00	1 601 235,00	13 936 266,00	13,1	2
Górna Proсна	7 391 636,00	191 163,00	1 847 909,00	9 430 708,00	8,9	7
Razem/Total	84 396 020,95	2 033 083,00	1 962 717,89	106 056 281,84	100,0	-

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

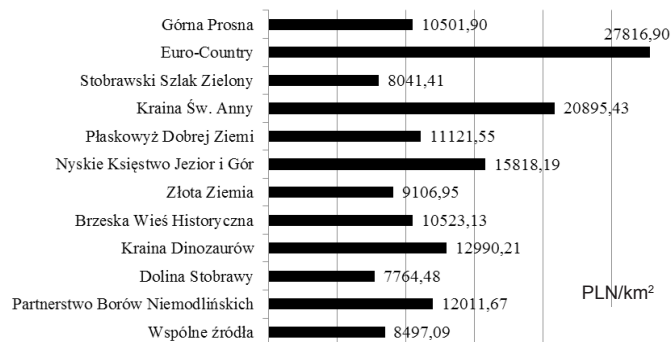
Stobrawski Szlak Zielony (10622700,00 zł) i Kraina Dinozaurów (10 454 128,00 zł). LGD z terenu woj. opolskiego możemy podzielić na dwie grupy, w zależności od wielkości budżetu: pierwsza obejmuje partnerstwa dysponujące środkami w przedziale od 3,8 do 5,1 mln zł, druga zamyka się w przedziale od 7,4 do 10,6 mln zł. Wyjątek stanowi wspomniana LGD „Kraina Św. Anny”. Nie ma najmniejszych partnerstw, dysponujących środkami poniżej 3,8 mln zł, a także partnerstw w przedziale pomiędzy 13,9 a 16,4 mln zł. Najkorzystniej pod względem finansowym postąpiły te LGD, które swym zasięgiem działania objęły obszary o najwyższym stopniu zaludnienia – wówczas pula środków dostępnych na realizację LSR jest proporcjonalnie wyższa i pozwala na realizację zapisanych w niej inwestycji.

Przeliczając środki dostępne LGD funkcjonującym na terenie województwa opolskiego na powierzchnię wyrażoną w km², stwierdzono, że najkorzystniejszą sytuacją kształtuje się w przypadku LGD Euro-Country (27 816,90 zł/km²) oraz Krainy Św. Anny (20 895,43 zł/km²) (rys. 1).

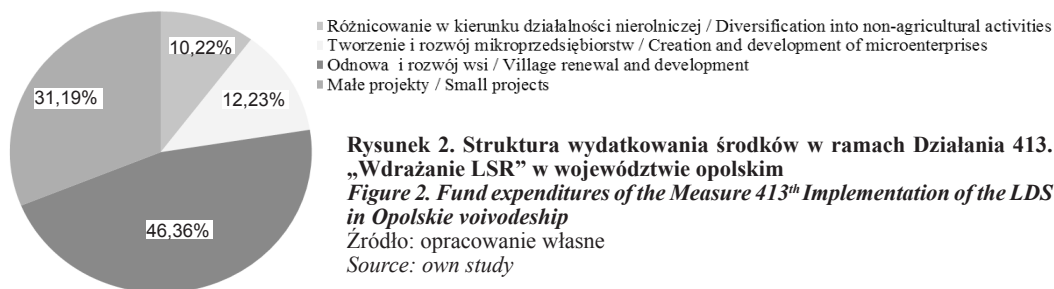
Wysokość budżetów LGD nie zależy od powierzchni partnerstw, lecz od liczby mieszkańców zamieszkających na stałe na terenie objętym zasięgiem wdrażania LSR. Należy mieć świadomość tego, że efekty wydatkowania środków dostępnych dla LGD na mniejszym terenie przy dużej gęstości zaludnienia są bardziej zauważalne przez lokalne społeczeństwo, przez co w większym stopniu utożsamia się z ono z działaniami realizowanymi przez LGD, aniżeli ma to miejsce w przypadku partnerstw funkcjonujących na obszarach o znacznie większych powierzchniach.

Ustawodawca nadając funkcjonowaniu LGD ramy prawne, dopuścił możliwość realizacji za pośrednictwem tych partnerstw przedsięwzięć odpowiadających warunkom przyznania pomocy dla działań: „Odnowa i rozwój wsi”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Realizowane są one w ramach tzw. Wdrażania LSR, przez które można wydatkować pieniądze także na tzw. małe projekty. Strukturę alokacji środków w ramach omawianego działania przedstawiono na rysunku 2.

Stwierdzono, że w strukturze wydatkowania środków dostępnych dla działania 413. „Wdrażanie LSR”, największą część (46,36%) pochłaniają inwestycje na „Odnowę i rozwój wsi”, gdyż działanie



Rysunek 1. Budżety opolskich LGD w przeliczeniu na km² powierzchni
Figure 1. The budgets of Opolskie voivodeship LAG per km²
 Źródło: opracowanie własne
 Source: own study



Rysunek 2. Struktura wydatkowania środków w ramach Działania 413. „Wdrażanie LSR” w województwie opolskim
Figure 2. Fund expenditures of the Measure 413th Implementation of the LDS in Opolskie voivodeship
 Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

to w Polsce nierozzerwalnie wiąże się z terenem województwa opolskiego, w którym po raz pierwszy zaczęto wdrażać ten proces.

W opinii wojewody opolskiego Ryszarda Wilczyńskiego, uznawanego za największy w Polsce autorytet w analizowanej tematyce, „Odnowa wsi” ...to proces kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, którego animatorem i podmiotem jest społeczność lokalna. Oddziałuje on na standard życia i jego jakość oraz źródła utrzymania mieszkańców, jednocześnie zachowując tożsamość wsi, wyrażającą się wartościami życia wiejskiego, wzmocnieniem i rozwojem dziedzictwa duchowego, kulturowego i materialnego wsi.(...). Odnowa wsi uaktywnia osobiste zaangażowanie mieszkańców, wypływające z odpowiedzialności za własną przyszłość. Daje możliwość samorealizacji i poczucia uczestnictwa we wspólnocie i współtworzeniu... [Wilczyński 2003]. Województwo opolskie oraz zlokalizowane tam LGD są prekursorami tego procesu, stąd tak duży udział w strukturze wydatków stanowią środki zmierzające do poprawy estetycznej strony obszarów wiejskich. Znaczny jest także udział wydatków na realizację tzw. małych projektów (31,19%). Pozostałe działania stanowią 22,45% środków zabezpieczonych na realizację działania 413. Odnosząc te wielkości do kraju, stwierdzono, że opolskie LGD w strukturze wydatków omawianego działania przeznaczają 9,37% więcej na „Odnowę i rozwój wsi” niż partnerstwa z innych województw oraz o 9,19% więcej na tzw. małe projekty [Ściański 2009].

Rozpatrując wykorzystanie środków pieniężnych dostępnych w ramach działania 413. w sposób indywidualny stwierdza się, że w realizacji „Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej” dominowały dwa partnerstwa: „Kraina Św. Anny” oraz „Euro-Country”, które wydatkowały na ten cel 28,1% środków dostępnych wszystkim partnerstwom. W przypadku działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” prym wiodły: LGD „Kraina Dinozaurów” oraz LGD „Nyskie Księstwo Jezior i Gór” – łącznie wydały one 27,5% funduszy dostępnych dla 12 LGD z terenu Opolszczyzny. „Odnowa i rozwój wsi” pochłonęła najwięcej środków w Krainie Św. Anny –14,8% środków dostępnych dla województwa, na tzw. małe projekty najwięcej pieniędzy przeznaczyło LGD „Euro-Country” – 23,3%.

Rozpoczynając się na forum UE dyskusja nad kształtem budżetu na lata 2014-2020 musi zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w którym wspierane będą działania dotyczące nie tylko sfery typowej produkcji rolniczej (dopłaty obszarowe, płatności rolnośrodowiskowe, dotowanie produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania), ale także przedsięwzięcia służące szeroko rozumianemu rozwojowi obszarów wiejskich, który nierozzerwalnie łączy się z rozwojem kapitału ludzkiego. W tym drugim obszarze należy kontynuować wdrażanie inicjatywy Leader, która przez funkcjonowanie LGD umożliwi zachodzenie dynamicznych zmian w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i kulturowej na polskiej i europejskiej wsi.

Efektywność Leader'a uzależniona jest od podejścia oddolnego – partnerskiego, dlatego w nowej perspektywie finansowej należy pochylić się nad sposobem finansowania LGD, które przez uzależnienie wielkości otrzymywanych środków od liczby mieszkańców prowadzi do nieustannego powiększania partnerstw, co w efekcie przyczynia się do utraty ich lokalnego charakteru, a także osłabia panujące w nich więzi międzyludzkie. Ponadto konieczne jest wprowadzenie mechanizmów, które uniemożliwią władzom samorządowym traktowanie partnerstw oraz samej inicjatywy Leader'a jako źródła dodatkowych środków pieniężnych na realizację zadań inwestycyjnych gmin bez podejmowania przez nie jakichkolwiek prób absorpcji środków z innych źródeł zewnętrznych.

W dalszym ciągu należy umacniać rolę LGD w procesie dystrybucji środków pieniężnych dostępnych w ramach działań przypisanych Leader'owi, bowiem partnerstwa te cieszą się większym zaufaniem społeczeństwa aniżeli instytucje publiczne, co daje szansę na efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych.

Wnioski

1. Struktura wykorzystania środków pieniężnych dostępnych w ramach działania 413. „Wdrażanie LSR” wśród lokalnych grup działania zlokalizowanym na terenie województwa opolskiego jest zbieżna ze strukturą odpowiadającą wszystkim partnerstwom w Polsce, przy czym na Opolszczyźnie wydaje się znacznie więcej funduszy na działanie „Odnowa i rozwój wsi” aniżeli w całym kraju (odpowiednio: 46,4 i 37,0%). Tak samo sytuacja przedstawia się w przypadku tzw. małych projektów (odpowiednio: 31,2 i 22,0%).
2. 12 opolskich partnerstw zasięgiem obejmuje 8475 km², co stanowi aż 90,% powierzchni całego województwa.
3. Pod względem liczby mieszkańców zameldowanych na stałe na obszarach wdrażania LSR województwo opolskie znajduje się na drugim miejscu w Polsce.

Literatura

- Adamowicz M., Dresler E. 2006. Udział społeczności lokalnych w rozwoju obszarów wiejskich. [W:] Rola kapitału ludzkiego w rozwoju obszarów wiejskich (red. Z. Wyszowska). Wyd. UT-P w Bydgoszczy, 7.
- Borkowska M. 2010: Lokalne Grupy Działania na obszarach funkcjonalnych Dolnego Śląska. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. 12, z. 2, 35.
- Dmitruk A. 2007: Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013. Warszawa, 7.
- Hillery G. 1952: Definitions of Community. Areas of Agreement. *Rural Sociology*, 23.
- Kędzior Z. 2005: Badania rynku. Metody zastosowania. PWE, Warszawa, 35.
- Kołomyjska I. 2007: Inicjatywa Leader w nadchodzących latach. Wyd. FDP, 2-17.
- Kopec B. 1983: Metodyka badań ekonomicznych w gospodarstwach rolnych. Wybrane zagadnienia. Skrypt AR we Wrocławiu 269. s.283.
- Potok A., Futumski A. 1996: Wieś polska w procesie transformacji. [W:] Kształcenie liderów społeczności wiejskiej (red. A. Brzezińska, A. Potok). Fundusz Współpracy, 36.
- Smykowski B. 1996: Ludzie i ich liderzy. [W:] Kształcenie liderów społeczności wiejskiej (red. A. Brzezińska, A. Potok). Fundusz Współpracy, 54.
- Ściański P. 2009: Oś IV PROW 2007-2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju. Wyd. MRiRW, 9, 26.
- Wilczyński R. 2003: Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Poznań, 13.

Summary

Local Action Groups (LAGs) are a partnerships representing the local community for which they work. They include also representatives of county and municipal governments, entrepreneurs, and local NGOs. Their main aim is to prepare the Local Development Strategy (LDS) to be implemented by the LAGs and the spending of funds granted to the LDS. In Opolskie voivodship, there are 12 Local Action Groups operating on 90.% of voivodship's area. There are 669,984 residents living in the covered area, and the average area of a single partnership includes 55,832 people. The total pool of funds available for LAGs is 99,157,632 PLN.

Adres do korespondencji:

mgr inż. Małgorzata Borkowska
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych
pl. Grunwaldzki 24a
50-363 Wrocław
tel. (71) 320 17 93
email: małgorzata.borkowska@up.wroc.pl